

論
説

イタリア憲法の構造 (一)

萩 野 芳 夫

は
し
が
き

本稿は、南山大学当局および同法学部の配慮によって、一九七八年の夏から八〇年の春にかけて従事することができた、イタリア法の在外研究の過程における一つの覚書である。

筆者の在外研究の主目的は、イタリア移民法研究であるが、この研究目的を達成するためにも、イタリア憲法の基本的構造について、私なりの認識が必要であった。わが国には、イタリア憲法を概説するものが、いまだに皆無にかいとところから、この覚書は、欠かせない作業であった。

右のような目的で書かれたもので、論説であることにまちがいはないが、「紀要論文」とは、すこし趣がちがつている。引用文献をこまかく指摘したり、論争点を詳細に追うことはしなかった。しかし、本稿のようなものでも、八〇年度の新学期年度から南山大学で、イタリア憲法論を講述する予定にしているので、すくなくとも学生のためには、多少の役にたつであろうと思っている。

一 憲法制定の経過

イタリアが、近代的統一国家として出発したのは、わが国の明治維新に先んじること七年前の一八六一年のことであつた。イタリアは、西ローマ帝国の滅亡（四七六年）のち、全イタリアを支配する統一的国家体制が崩壊してしまい、ローマ教皇がヨーロッパ世界に覇を及ぼした中世や絢爛豪華なルネサンスの時代にも、ついに、一国として統一されることがなかった。

イタリアの統一は、サルデーニア王国のガリバルディ (Garibaldi) やカヴール (Camillo Benso, Conte di Cavour) に代表される人びとによって成しとげられたので、新イタリア王国は、旧サルデーニア王国の王ヴィットリオ・エマヌエーレ二世 (Vittorio Emanuele I, Di savoja) をそのまま王とし、先王が一八四八年に欽定した王国憲法 (Statuto Albertino) を、統一国家の憲法とした。この憲法は、ちょうどこの瞬間に、二月革命によって破棄されたフランスの一八三〇年憲法を模したものであつた。この憲法は、その、百年間の生命を保持したわけである。

この憲法は、いわゆる軟性憲法の型に属するものであつた。議会の通常の立法行為によって、改正が可能であつたわけである。このことは、ファシストの専制的支配にたいする防壁としての役割を、憲法が果たしえなかつたという結果をもたらした。ファシスト政府は、けつして憲法の文言を廃棄したわけではなかつたけれども、もともとその原理としたところとはまったく異なる内容のものに変更してしまつたのである。

ムッソリーニによって組織された一九二二年一〇月二八日の「ローマへの進軍」は、ファシストの支配体制の二〇余年と第二次大戦の悲惨にともなわれた。ナチスおよびファシストにたいする人民の抵抗は、連合軍の攻勢を背景に、熾烈をきわめ、一九四五年四月下旬の総蜂起によって、決定的な勝利をおさめた。ムッソリーニのあとファシス

ト政府の首相になったバドリオ (Badoglio, Pietro) が、きびしい軍事独裁権力をふるったあと、連合軍と休戦協定を結び (一九四三年九月三日)、安全地帯である南部へ、国王・政府高官とともに逃亡していき、中央政府が完全に権威と信頼を失なっていたところから、戦後の復興と改革は、ナチス・ファシストと戦って、イタリアを解放する主力となった国民解放委員会 (Comitato di Liberazione Nazionale) の強い影響力のもとで実施された。国民解放委員会は、共産党、社会党、キリスト教民主党、行動党、自由党、労働民主党など、ファシズムに反対する全政党で構成された、人民の任意的、自治的組織であった。

みぎのことは、大戦後の新憲法を、きわめて民主主義的で、人びとの自由と福祉に最大の配慮を示す進歩的なものとした。すなわち、南部へ逃亡して事実上、政治的・軍事的支配権をもっていなかった「中央政府」は、いわゆるサレルノ転回 (svolta di Salerno 一九四四年四月下旬) によって、共産党のトリアッティ (Togliatti, Palmiro) を含む国民解放委員会の諸党派の代表が参加して新内閣をつくっていき、政府は、基本的には、反ファシズムと、民主主義確立の立場にたつ国民解放委員会の諸党派の支持によって存続した。また、解放とくに北・中部の解放は、バルチザン、とくに一時期以後は、委員会のもとに設置された「解放義勇軍総司令部 (Comando Generale del Corpo Volontari della Libertà 一九四四年六月九日)」の指導で実現した。民衆が、実質上、政治的・軍事的支配権をもつという背景のもとで、戦後改革がはじめられた。このような歴史的過程で、憲法制定のための憲法議会 (Assemblea Costituente) の設置と、君主制か共和制かを選択するための国民投票 (referendum) を実施することが決められた。憲法議会の選挙と政治体制を決定する国民投票は、一九四六年六月二日に実施された。イタリア国民は、君主制を拒否し、共和制を選択した。憲法議会には、五五六人の代表を選出したが、その内訳は、つぎのように、解放に大きく貢献した大衆三政党が、支配的力をもつものであった。

キリスト教民主党

二〇七人

社

会 党

一一五人

共 産 党 一〇四人 自由民主戦線 三七人
 国民民主連合 二七人 国民連合 一四人

憲法議會は、一九四七年二月二日に、新憲法⁽¹⁾を採択した。新憲法は、臨時国家主席 (Capo provvisorio dello Stato) エンリコ・デ・ニコラ (Enrico De Nicola) によって公布され、一九四八年一月一日から施行された。

(1) Costituzione della Repubblica Italiana.

二 議 会 (Il Parlamento)

1 二 院 制 (Il bicameralismo)

イタリアの議會は、下院 (la camera dei deputati ≡ 代議院) と上院 (il senato) から成る二院制 (il bicameralismo) をとっている (五五條)。立法権は、議會⁽²⁾に属する。

議會は、複合機關 (un organo complesso) である。合議制の二つの機關で構成されているからである。両院は、独自に活動するはあらず、合同會議 (il parlamento in seduta comune dei membri delle due camere) によって活動するはあいがある。合同會議によって活動するのは、つぎのようなあいである。(a) 大統領の選任 (八三條) および大統領の宣誓 (九一條)、(b) 大統領の弾劾の開始 (九〇條)、総理大臣および各大臣の弾劾の開始 (九六條)、(c) 最高裁判官會議 (il consiglio superiore della magistratura) の構成員の三分の一の選任 (二〇四條)、(d) 憲法裁判所の一五人の正裁判官 (giudici ordinari) のうち五人を選任すること (二三五條一項)、(e) 大統領、総理大臣および各大臣にたいする弾劾の裁判に参加する一六人の特別任用裁判官 (i giudici aggregati) を選出するた

めの名簿を作成するために、九年毎に立法期のはじめに合同會議が開かれるばあい（一三五条六項^⑤）などである。

両院は、いずれも国民の直接選挙制をとった。そのため両院の相違点をどこに求めるかが、イタリアでも問題とされる。憲法上は、つぎの諸点に、差異をおいている。^⑥ (a) 選挙人の年齢資格のちがい。下院は一八歳、上院は二五歳に達した者に選挙権が与えられる（四八条、五八条一項）。(b) 被選挙資格のちがい。下院は二五歳、上院は四〇歳以上の者に付与される（五六条三項、五八条二項）。(c) 選挙手続のちがい。下院は比例代表制、上院は原則として、いわゆる小選挙区制を採用している。(d) なお、このほかに、院の構成人員が異なっている。

原憲法では、両院とも、人口数に応じて、院の構成人員を決定する旨が定められていた。すなわち、下院議員は、「人口八万につき一人、および端数が四万人を越えるときに一人の割合で選ばれる」とされ（五六条）、上院議員は、「州を基礎として選出され」、「各州は、人口二〇万につき一人、および端数が一〇万人を越えるときに一人の割合で割り当てられる」とされていた（五七条）。しかし、一九六三年二月九日の憲法的法律第二号^⑦によって改正され、定数が定められ、下院議員六三〇人（五六条）、上院議員三一五人（五七条）とされた。ただ、上院議員は、一部とくべつな方法によって選任される者があるが、みぎの改正法によっては、①共和国大統領は、五人の終身上院議員を選ぶことができるという五九条二項、および②大統領になった者は、終身上院議員になるという同条一項の規定は、改正されなかった。したがって、五九条一項、二項によって選任される議員数は、五七条の定数三一五人の外数となる。大統領が選ぶことができる終身上院議員は、「社会、科学、芸術および文学の部門における最高の業績により、祖国の名譽を高めた市民」から選ばれることになっている（五九条二項）。

下院は、わが国の衆議院と似通ったふうのタイプの代議院である。下院議員は、直接・普通選挙によって選ばれる。選挙は、比例代表制の名簿にもつき、大選挙区によって行なわれる。任期は、五年である。

上院は、下院を小型にしたような形態になっている。その権限は、下院とおなじであるけれども、下院と比べて、

より老令の、どちらかといえはおとなしい人柄の人びとが、選出される傾向があり、いくぶん隠居気分がただよっている、といわれている。⁽⁶⁾歴代の内閣総理大臣は、ほとんどすべて下院から選ばれている。また、重要な大臣のポストに、上院議員が就くこともまれである。⁽⁷⁾(6)さいごに、上院議員の任期は、以前には六年で、下院とは区別されていたが、一九六三年の憲法的法律⁽⁸⁾によって改正されて、下院とおなじく五年になった(六〇条)。上院議員は、結局、発足いらい六年間の任期を全うした例はない。なぜなら、上院にも解散があつて、その解散が一九五三、一九五八および一九六三年に行なわれたからである。

- (2) MARTINES, Diritto costituzionale (Milano, Dott. A. Giuffrè Editore 1978) p. 247 SS.
- (3) Artt. 135 Cost. e 10 legge cost., 11 marzo 1953, n. 1.
- (4) BOREGHESE, Diritto costituzionale (Milano, L. di G. Pirola 1970) p. 42 SS.; G. ボルゲーゼ著・岡部史郎訳『イタリア憲法入門』(有斐閣、一九六九年) 八七—八八頁参照。
- (5) Legge Costituzionale, 9 FEBBRAIO 1963, N. 2.——Modificazione agli artt. 56, 57 e 60 della Costituzione.
- (6) ADAMS-BARILE, THE GOVERNMENT OF REPUBLICAN ITALY, 3d ed. (Houghton Mifflin Company, 1972) at 61.
- (7) ALBERTO SPREAFICO, "Il Senato della repubblica: composizione e stratificazione sociale," in DOGAN-PETRACCA, Partiti politici E Strutture sociali in Italia (Milano, Edizioni di Comunità, 1968), pp. 609-643.
- (8) 前掲註の参照。

2 議員

イタリアの国会議員は、アメリカに似ていて、ヨーロッパ各国の議員とは、ちがう階層の人びとで構成されている。たとえば憲法議會会および、さいしよの三回目までの議會は、選ばれた議員の構成でみると、一三五八人のうち三二〇人(二七パーセント)が、法律家であつて、だんぜんとびぬけて多く、第二は政党活動家の一八九人(二四パー

セント)、第三は教師の二三九人(二〇パーセント)、第四は労働運動指導者の一二〇人(九パーセント)となっており、これだけで、全体の六〇パーセントにもなっている。⁽⁹⁾ これでも、一九一三年いらい、法律家議員の割合は、漸減してきているという。しかし、職業政治家、労働運動指導者の割合は、増加している。

(9) Adams-Barile, op. cit. supra note 3, at 61.

3 組 織

フランスにおいてとおなじく、議会の両院は、政党による院内グループ(gruppi Parlamentari)が、公式に組織されている。議員は、自分が所属を希望するグループの長に、加入を申し出る。院内グループは、すくなくとも、一〇人以上の議員を擁しなければならぬ。少数政党で、自分たちだけで公式グループを結成して、立法活動をするのに必要な数の議員がないときは、他の政党と協議してお互いに一致すれば、合同で一つの会派をつくることができる。もしも、このような一致が成立せず、あるいは、このような妥協を欲しない議員があるときは、強制的に、一個の合同会派(gruppo misto)に包含せられることになる。これらの会派は、それぞれ役員を選出する。会派の数は、一定数以上の議員をもつ政党の数に応じて決められる。共和国第一国会から第四国会までのあいだに、会派の数は、下院では七から九に、上院では五から八に増加した。

各院には、また常任委員会(commissioni permanenti)が設置されている。議員は、原則として、それぞれ一つの委員会の委員となる。常任委員会は、下院に十四、上院に十一置かれている。下院の常任委員会委員は、二つの手続によって選出される。憲法問題(affari costituzionali)、外務(affari esteri)、財政・国営企業(bilancio e partecipazioni statali)の各常任委員会は、各会派から、その会派の議員数二〇人あたり一人ずつ選出される。

端数は、一〇人を越えるときには、一人を選出することができることになっている。これらの常任委員会は、最低三〇人の委員で構成される。みぎ以外の下院常任委員会は、四五人から五〇人の委員で構成され、これらの委員は、各会派の議員がまんべんなく各委員会の席を占めるように、会派によって割当てられる。前記の憲法問題委員会などの三委員会は、すこし規模が小さいものになっているが、その理由は、他の委員会に比べて、多少、仕事が少ないことにある、とされている。財政・国営企業委員会には、小委員会が設置されている。小委員会が設置されているのは、下院では、この委員会だけである。

上院の一一の常任委員会は、下院の多くの委員会とおなじ方法で、すなわち、各会派の議員がまんべんなく各委員会の委員になるように、各委員会におけるその会派の委員の数が、できるだけひとしくなるように選出される。上院の常任委員会は、二〇人から二五人の委員で構成する。

常任委員会の委員が、大臣または次官になったばあいには、その委員の属する会派は、代りの委員を選出しなければならない。このことは、一人の議員が、複数の委員会の委員になる唯一の原因になっている。

下院の常任委員会の職務は、政府各省のあいだに分割されている行政事務の配分の仕組みに応じて、分割されている。ただ、この対応は、正確ではない。すなわち、各省は一九あるのに、委員会は下院で一四しかない。しかも、そのうちの一つは、憲法問題委員会である。これは、いずれかの省に対応するというものではない。

上院には、憲法問題と財政・国営企業の委員会がなく、公共事業と通信は、一つの委員会に扱われる。

下院の委員会の議事、議決の定足数は、現在委員の四分の一、上院のそれは、三分の一である。

常任委員会の委員であることは、その人の過去の経験や適格性が考慮された結果である。たとえば、まえに大臣をした経験をもつ者は、その担当した省の所管事項に関連する委員会の委員に選ばれるのがふつうである。このような人のばあいは、しばしば、その委員会の委員長になることが多い。

常任委員会とはべつに、各院は、統制委員会、選挙委員会、図書館委員会を設けている。

伝統的な権力分立論の立場から、イタリアでは、両院議員にたいしては、その所属する院の許諾がないかぎり、起訴されず、現行犯のばあいを除き逮捕されず、その他身体を奪われ、身体もしくは住居を搜索されない権利が保障されている(六八条)。下院は、この問題にかんしてアドバイスするための特別委員会を設置しているが、上院では、この仕事は、常任委員会の司法委員会がすることになっている。

新憲法下の議会が発足してから一〇年間に、司法当局は、下院議員にたいして、おどろくべきことに九〇六件にのぼるケースについて、下院の訴追・逮捕の許諾を求めている。そのうち一一〇件につき、許諾が認められ、三二六件については、拒否された。その他のケースについては、許否の最終決定がなされないままになっている。¹⁰⁾このような結果になったのは、第一回国会において許諾請求が行われて、その最終決定がだされるまに解散になってペンディングになったというケースが、相当にあったこと、そして、第二国会において、第一国会で未決定のままに残されたケースにつき、再度、許諾請求をしたことが、大きな原因になっている。それゆえに、じっさいに司法当局が、措置をとったケースは、全請求件数の一部であるという結果になったのである。下院議員が、訴追・逮捕許諾請求された主要な犯罪容疑は、公務員にたいする誹毀である。公務員にたいする誹毀は、しばしば、政治的言論に根ざしている。一九六八年に選出された第五議会には、乗物の運賃を払うことを拒否した数人の下院議員にたいする訴追の許諾請求がなされたことがある。¹¹⁾

議員の訴追ないし逮捕の許否について審議する下院の特別委員会または上院の司法委員会の機能は、政治的行為のゆえに訴追ないし逮捕するための手続を進めることを拒否することにある。しかし、反政府的な言論が行われたばあいに、それが誹毀的でもあるばあいには、判断は、かならずしも容易でない。しばらくまえまでは、キリスト教民主党が多数を占めていたから、委員会を通過する判断は、つねに同党の見解によって支配されていた。このようなあ

いには、とりわけコミュニストである議員の言論についての判断の正当性に疑いがもたれた。

イタリア議会には、みぎのほかに特別合同委員会が三種ある。監視委員会と調査委員会がそれである。いくつかの監視委員会は、議員だけで構成されている。たとえば、ラジオ・テレビ委員会がそうである。他の合同委員会は、議員のほかに高級官僚が参加している。議員と高級官僚との混合委員会の例としては、つぎのようなものがある。貨幣発行流通委員会、公共融資管理委員会、社会保障機関積立金融資委員会。これらの委員会は、それほど活発でも、有用でもない。

調査委員会は、立法の目的上、あるいは、行政機関の非能率や職務の怠慢の調査の目的で、特定の問題にかんする情報収集のために設置された特別委員会である。これまでのところ、議会の調査委員会は、たいしたことはやっていない、といわれる。この種の委員会としては、失業問題と工場における労働条件のような重要問題の検討のために設置されたものがある。失業問題調査委員会と労働条件調査委員会は、詳細な報告書を発表している。

そのほか、調査委員会には、政府の農政関係諸機関を調査するものもあって、かつて、まちがった農政のために一兆リラも税金をムダ使いたという批判を提起したこともある。ただ、これらのばあいにも、議会は、適切な手を打つことをしなかった。

時に、政府は、みぎにみるような改革要求に応じているけれども、イタリアの進歩的勢力の満足をかちとるほどには、てきぱきと、すすんで行動することは、めったにないようである。それでも、政府は、憲法によって定められている構造的な改革の多くのものを、必要な立法によって、実施することに、最終的には改革要求に同意してきている。この改革が、憲法の予定するところを越えて実行された例は、電力会社の国有化であった。

議会の独立という観点から、重要な意味をもつケースがある。それは、めったにないが、議会が、多数派の意図に反して行動するばあいである。その一つに、個々の少数派代議士が、堅固な城壁のなかに安住している多数派を、議

会の内外から動かして、とうとう少数派の意見を実現したような例がある。これらのなかで典型的な事例は、離婚法案である。少数派は、この法案の成立に反対する勢力の実態の暴露を徹底的に実行した。たとえば、右翼の暴動の陰謀の暴露、ヴァチカンが、イタリアにおける投資からえている配当金につき、イタリアの所得税を払っていないという事実の暴露、社会保障制度の運用におけるスキャンダルの暴露、秘密のパイプをつうじて、教区学校が公立学校から、特別資金を吸いあげているという事実の暴露などが、議会の内外で行われた。これらの暴露活動は、個々の代議士が、調査を行ない、その責任で発表している。ある法案を成立させるために、その法案の正当性、必要性とはあまり関係のない事実の調査や暴露により、多数派議員の足許を脅やかしながら、目的を達成することの当否には異論もある。とりわけ、議会外の暴露活動が、議会の採決に強い影響を与えることは、議会の独立という観点から疑問を提起するむきもあると思える。しかし、そもそも、こんなことが可能なのは、イタリアならではのことである。おそらく、それぞれの政党が、全国の新聞販売店で販売される日刊紙や雑誌をもち、国民のすべてが、各政党の提供する情報に、つねに、平等に接しうるという仕組みがその基盤になっているように思われる。

(10) I deputati e senatori del terzo parlamento repubblicano (Roma: La navicella) pp xv-xviii; Adams-Barute, op. cit. supra note 3, at 63.

(11) Scarfari, *Processo all'onorevole*, in *L'espresso*, 9 febbraio 1969, pp. 4-5.

(12) 政党の力量や活動方法のちがいに、新聞・雑誌の発行の仕方は、かなりの相違があるが、新聞は、すべて均一に三〇〇リラ(約九〇円)、週刊誌は六〇〇リラである。筆者は、毎日ちがう新聞を買うことにしているが、政党のほか、主なムーネ(市町村)には、それぞれ特色の豊かな新聞があるので、どれを買うか迷う楽しみがある。

(フィレンツェにて、一九七九年八月)